

ГРАД БЕОГРАД  
ГРАДСКА ОПШТИНА ОБРЕНОВАЦ



CITY OF BELGRADE  
MUNICIPALITY OF  
OBRENOVAC

Република Србија  
ГРАДСКА ОПШТИНА ОБРЕНОВАЦ  
ПРЕДСЕДНИК  
VIII-01 број 06-6/42  
18.03.2019. године  
Обреновац

РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
ДРЖАВНА РЕВИЗОРСКА ИНСТИТУЦИЈА  
БЕОГРАД

ПРИМЉЕНО:	18 MAR 2019		
Орг. јед.	Број	Григор	Вредност
400-53/2018-08			

ДРЖАВНА РЕВИЗОРСКА ИНСТИТУЦИЈА

Ул. Макензијева број 41

ПРЕДМЕТ: ОДАЗИВНИ ИЗВЕШТАЈ

11000 Београд

На основу члана 40. Закона о Државној ревизорској институцији ( "Службени гласник РС" број 101/05,54/07 и 36/10) ГО Обреновац подноси писани извештај о отклањању откривених несврсисходности ( одазивни извештај) на достављени Извештаја о ревизији сврсисходности пословања "Субвенције јединица локалне самоуправе јавним предузећима" број 400-53/2018-08 од 14. децембра 2018. године.

Прилог: Одазивни извештај

С поштавањем,

ПРЕДСЕДНИК ГРАДСКЕ  
ОПШТИНЕ ОБРЕНОВАЦ  
Мирослав Чучковић





Република Србија  
ГРАДСКА ОПШТИНА ОБРЕНОВАЦ  
ПРЕДСЕДНИК  
VIII-01 број 06-6/  
18.03.2019. године  
Обреновац

ДРЖАВНА РЕВИЗОРСКА ИНСТИТУЦИЈА

Ул. Макензијева број 41

ПРЕДМЕТ: ОДАЗИВНИ ИЗВЕШТАЈ

11000 Београд

На основу члана 40. Закона о Државној ревизорској институцији ( "Службени гласник РС" број 101/05,54/07 и 36/10) ГО Обреновац подноси писани извештај о отклањању откривених несврсисходности ( одазивни извештај) на достављени Извештаја о ревизији сврсисходности пословања "Субвенције јединица локалне самоуправе јавним предузећима" број 400-53/2018-08 од 14. децембра 2018. године.

У циљу отклањања несврсисходности у свом пословању или умањења ризика од појављивања одређене несврсисходности у будућем пословању, ГО Обреновац по датим препорукама даје следеће исказе о предузетим мерама као и на који начин поступа по датим препорукама које гласе:

- **Препорука 1: Да дефинише јасне и мерљиве смернице планирања субвенција – које би довеле до смањења субвенција као расхода у буџету**

Скупштина градске општине Обреновац, на седници одржаној 22. децембра 2017. године донела је Стратешки акциони план градске општине Обреновац ( 2018-2021 године) .

Стратешки акциони план градске општине Обреновац ( у даљем тексту САП) је први корак који треба да створи предуслове за ефикасан, успешан и континуирани развој локалне заједнице кроз један, јавности јасан процес, који ће омогућити свим грађанима наше општине да сами планирају будућност своје локалне заједнице преко постојећих органа и институција и учествују у реализацији постављених планова и циљева.

Доношењем САП-а дефинисани су приоритети развоја у свим областима битним за функционисање и развој локалне заједнице ( саобраћај, водоснабдевање, комунална инфраструктура, енергетика, коришћење обновљивих извора енергије, комунални отпад, стање животне средине, привреда, пољопривреда, култура, спорт...) док се годишњим документима конкретизују активности, средства и начин њихове реализације

**Доказ 1: Усвојен САП - ЦД у прилогу**

Како се на територији градске општине Обреновац налазе две највеће термоелектране у држави , Скупштина ГО Обреновац је усвојила Локални акциони



план за заштиту и унапређење животне средине на територији градске општине Обреновац за период од 2016-2021 године – као основни стратешко-плански документ за развој и унапређење животне средине једне општине.

Циљ ЛЕАП-а је да буде реалан и достижан у одговарајућем временском периоду и у оквиру одређеног буџета.

Реализује се кроз дефинисане Акционе планове као визију заједнице, процену стања и поступак утврђивања приоритета. План акције се усмерава на најозбиљније еколошке проблеме утврђене током фазе утврђивања приоритета. дефинисањем конкретних акција израђује се преглед акционих планова.

За сваку активност дати су кратак опис, очекивани резултати, назнака институције или организације која би требала да спроведе активност, оквирни временски рок за извршење, процена буџета и других извора финансирања.

Највећи део горе наведених активности из ЛЕАПА-а финансира се накнадом од емисије SO<sub>2</sub>, NO<sub>2</sub>, прашкастих материја и одложеног отпада. Обвезници ове наканде су теромелектране са наше општине.

На основу позитивних законских прописа иста се обрачунава и уплаћује на одговарајући уплатни рачун у висини одређеној донетим актима града Београда обзиром да ова се ова накнада дели између Републике и Града у проценту 60%:40%, а да затим град Београд својим одлукама утврђује проценте расподеле између Града и наше општине.

На основу Закона о заштити животне средине и Закона о буџетском систему, средства од накнаде од емисије SO<sub>2</sub>, NO<sub>2</sub>, прашкастих материја и одложеног отпада се морају трошити по посебним Програмима, на које Сагласност даје надлежно Министарство.

Из тог разлога, Скупштина градске општине Обреновац донела Одлуку о образовању и отварању Буџетског фонда за финансирање програма и планова заштите животне средине на територији градске општине Обреновац ( " Сл. лист града Београда " број 62/09);

За реализовање циљева ЛЕАП-а предвиђене су активности које трају одређени временски период, тако да се и финансирање тих активности дефинише посебним годишњим програмима.

## Доказ 2: Усвојен ЛЕАП - ЦД у прилогу

Скупштина ГО Обреновац, уз претходну Сагласност Министарства заштите животне средине доноси годишње Програм коришћења средстава Буџетског фонда за финансирање програма и планова заштите животне средине на територији ГО Обреновац који се реализује преко Јавних предузећа чији је оснивач ГО Обреновац која у својим Програмима пословања планирају активности из акционих планова и реализују их.

Највећи део тих средства у буџету се планира на контима групе 451 – Субвенције.

Поред наведених стратешких докумената, једна од битних смерница у планирању субвенција су Средњорочни и Дугорочни планови пословне стратегије јавних и јавно комуналних предузећа које је усвојила Скупштина Градске општине Обреновац 24.02.2017. године.

Средњорочни планови пословне стратегије и развоја предузећа донети су за период 2017-2021. године, а дугорочни планови пословне стратегије и развоја за период 2017-2027. година.

## Доказ 3: Решења Скупштине ГО Обреновац о давању сагласности на исте



Пре самог процеса доношења Одлуке о буџету за текућу годину на нивоу руководства градске општине Обреновац и одговорних лица Јавних предузећа чији је оснивач Скупштина градске општине одржавају се одвојени састанци. Састанцима председава председник градске општине Обреновац и у дијалогу са овлашћеним представницима предузећа тражи следеће информације:

- број запослених на неодређено и одређено време у јавном предузећу;
- број ангажованих лица преко услуга;
- висина просечне плате у предузећу;
- број запослених којима мирује радни стаж и запослених који ће остварити право на пензију;
- кратак извештај о трошковима предузећа који се односе на зараде и друге трошкове везане за запослене (превоз, стручно усавршавање, солидарна помоћ и сл) као и трошкове које се директно односе на функционисање предузећа (трошкови горива, репрезентације, административног материјала и сл)

У другом делу састанка представници јавних предузећа дају своје предлоге активности у тој години који се односе на радове и услуге из делатности предузећа. Ако је у питању водоводна мрежа онда одговорни људи тог предузећа на основу постојећег стања мреже, изворишта и других објеката дају своје предлоге у вези реконструкције, изградњи и других неопходних активности.

Са сличном тематиком одржавају се састанци са члановима Већа градске општине Обреновац по темама за које је свако од њих појединачно задужен (спорт, култура, образовање, пољопривреда, невладине организације, социјала.....)

#### **Доказ 4.: Неформални записници са састанака**

На основу постојећих докумената, изнетих предлога на састанцима са највишим руководством градске општине и јавних предузећа и добијених параметара од надлежних Секретаријата града Београда (Секретаријат за финансије) стручне службе Управе ГО Обреновац сачињавају Упутство за припрему Одлуке о буџету градске општине Обреновац (у прилогу Упутство за 2018 и 2019. годину).

У наведеном документу наводе се основне смернице за планирање расхода и издатака буџетских корисника за ту буџетску годину са пројекцијама за наредне две фискалне године.

#### **Доказ 5: Упутства 2018. година и 2019. година**

Резултат свих горе наведених процеса је доношење Одлуке о буџету градске општине Обреновац.

У табели која следи дат је преглед планираних и извршених расхода буџета за текуће, капиталне и укупне субвенције у 2018. години и планиране текуће и капиталне субвенције за 2019. годину:



	2018					
	КАПИТАЛНЕ		ТЕКУЋЕ		УКУПНО	
	ПЛАН	ИЗВРШЕЊЕ	ПЛАН	ИЗВРШЕЊЕ	ПЛАН	ИЗВРШЕЊЕ
ЈП за изградњу Обреновца	163.248.000	137.691.270	329.926.952	244.121.108	493.174.952	381.812.378
ЈП "Пословни простор" Обреновац	1.190.000	851.148	47.310.000	41.635.959	48.500.000	42.487.107
ЈП за заштиту и унапређење животне средине Обреновац	33.935.671	23.013.716	41.770.044	33.525.359	75.705.715	56.539.075
ЈКП "Водовод и канализација" Обреновац	151.143.803	67.469.617	8.000.000	1.275.729	159.143.803	68.745.345
ЈКП "'Обреновац" Обреновац	34.739.392	29.778.406			34.739.392	29.778.406
ЈКП "Паркинг сервис" Обреновац	2.352.776	2.352.776	3.483.840	3.483.840	5.836.616	5.836.616
ЈП "Спортско културни центар Обреновац	68.172.872	62.334.233	75.420.000	67.781.092	143.592.872	130.115.325
	454.782.514	323.491.166	505.910.836	391.823.086	960.693.350	715.314.252

2019. ГОДИНА			
	КАПИТАЛНЕ	ТЕКУЋЕ	УКУПНО
	ПЛАН	ПЛАН	
ЈП за изградњу Обреновца	116.922.435	325.000.000	441.922.435
ЈП "Пословни простор" Обреновац	350.000	34.650.000	35.000.000
ЈП за заштиту и унапређење животне средине Обреновац	11.575.774	38.568.226	50.144.000
ЈКП "Водовод и канализација" Обреновац	115.116.647	8.663.921	123.780.568
ЈКП "'Обреновац" Обреновац	36.000.000		36.000.000



ЈКП "Паркинг сервис" Обреновац			
ЈП "Спортско културни центар Обреновац	13.400.000	64.000.000	77.400.000
	<b>293.364.856</b>	<b>470.882.147</b>	<b>764.247.003</b>

У процесу припреме Одлуке о буџету за 2020. годну, на основу Извештаја о сврсисходности и датих препорука унапредићемо и документовати процес дефинисања мерљивих и јасних смерница у планирању висине субвенција уз обавезу њиховог сталног смањења које ће бити кориницима достављено приликом доношење Упутства за припрему Одлуке о буџету за 2020. годину.

- **Препорука 2: Да детаљно анализирају програме коришћења субвенција и исто документују – као би јавна предузећа пословала уз смањење субвенција или без њих**

На основу Закона о јавним предузећима уређен је правни положај јавних предузећа која обављају делатност од општег интереса.

Јавно предузеће које користи или ће користити средства из буџета (субвенције, гаранције или друга средства) дужно је да за та средства предложи посебан програм.

Јавна предузећа чији је оснивач ГО Обреновац у складу са наведеним законом су предлагала посебне програме на које је Скупштина ГО Обреновац давала Сагласност.

Намена и врста субвенција које се преносе јавним и јавно комуналним предузећима из буџета ГО Обреновац планира на конту 451 – Субвенције јавним нефинансијским предузећима и организацијама, дефинисана је посебним Посебним програмима коришћења средстава буџета градске општине Обреновац по основу субвенција оснивача.

У извештају о ревизији сврсисходности пословања извршена је анализа датих субвенција у извештајном периоду.

У Одлуци о буџету за 2019. годину, као што је приказано у табели, укупно се смањује износ субвенција дат јавним предузећима са планираних 960,6 милиона у 2018. години на 764,2 милиона у 2019. години.

Као што је од стране руководства ГО Обреновац и изнето на нашем заједничком састанку, висина годишњих субвенција према јавним предузећима у највећој мери је одређена планираним и оствареним приходима од накнаде за загађење животне средине. Тај приход се усмерава за реализацију поменутог ЛЕАП-а преко наших јавних предузећа. У периоду након гашења индиректних корисника, решење које сте у Извештају описали везано за наша јавна предузећа индиректне кориснике се још увек примењује што повећава износ субвенција у буџету иако се и овде ради о улагању у инвестиције које побољшавају услове живота и функционисања ГО Обреновац (изградња локалних путева, расвете, уређење терена и др).



У датој табели, наведено је да се Јавном предузећу за изградњу Обреновца, у 2019. години, планирају субвенције у износу 441,9 милиона динара. Исти треба упоредити за посебним програмом коришћења субвенција оснивача из разлога што се анализом посебног програма долази се до закључка да су трошкови пословања предузећа ( зараде, превоз запослених, канцеларијски материјал и сл...) 131,2 милина и 6,0 динара трошкови отплате камате и главнице кредита, док су остали трошкови директно инвестиција односно улагање у некатегорисне путеве, јавну расвету, уређење терена и друге активности које чине осталих 304,7 милиона субвенција. Како би се ово предузеће у наредном периоду више ослањало на своје сопствене приходе и на тај начин покривало трошкове пословања, у току 2017. и 2018. године извршена је набавка три комбиноване машине за послове одржавања канала уз некатегорисане путеве ( чишћење постојећих, ископ нових, сечење и крчење шибља, уређење атарских путева и слично) као и одржавање некатегорисаних путева у зимским условима.

Пре ове набавке ЈП за изградњу је већ поседовало једну радну машину сличних могућности за рад.

На подручју ГО Обреновац има укупно 1.400 км некатегорисаних и атарских путева. Према заваничним подацима којима располаже ЈП за изградњу Обреновца, једна машина оствари годишњи финансијски резултат у вредности од око 15 милиона динара.

На основу горе наведених чињеница закључак је да се ангажовањем ових машина и запослених у ЈП за изградњу смањују расходи у буџету за око 55 милиона годишње.

Друга два јавна предузећа некадашња индиректна корисника којима се такође средства из буџета преносе преко конта субвенција предузимају активности на стицању сопствених прихода за почетак за покриће трошкова функционисања предузећа.

На тај начин, Јавно предузеће "Пословни простор" Обреновац, које користи око 35 милиона субвенција, у наредном периоду се припрема да самостално на тржишту, са физичким и првним лицима или Управницима стамбених зграда закључује уговоре у вези са инвестиционим, текућим и санитарно хигијенским одржавањем стамбених зграда колективног становања у складу са посебним законом.

#### **Доказ 6: Одлуке Скупштине ГО Обреновац у вези нове делатности ЈП "Пословни простор Обреновац"**

Анализом посебних програма ЈКП "Обреновац" Обреновац и ЈКП "Водовод и канализација" Обреновац, која је вршена али није документована, а која ће се према датим преопрукама у наредном периоду код измене програма или доношења нових, редовно вршити и документовати, може се закључити да се субвенције преносе за санације, реконструкције, одржавање и изградњу нове водоводне и канализационе мреже, односно исплату рата по узетим кредитима за набавку комуналних возила ( смећари..и друга возила ) у ЈКП "Обреновац.

Посебан програма ЈП "Спортско културни центар" Обреновац има три целине: функционисање предузећа, субвенције у области спорта и у области културе.



У овом програму смо на основу достављеног Извештаја увидели недостатке. Из тог разлога Извештај је прослеђен одговорним лицима у предузећу и у наредном периоду се траже боља решења за дефинисање нивоа субвенција, начина да се оне смање кроз рационализацију расхода у предузећу.

Из упоредног прегледа се може видети да су текуће субвенције овом предузећу у две посматране године на сличном нивоу и у највећој мери се користе за покриће зарада и других трошкова предузећа.

Годинама се од овог предузећа траже подаци о расходима и исти разматрају од стране оснивача различитим поводима ( доношење Одлуке о буџету, ребаланса, програма предузећа и сл.)

Јасан је закључак да се врло мали део трошкова предузећа може покрити сопственим приходима и то : од продатих карата за базене ( сезонски карактер условљен временским приликама) , продатих карата за биоскоп и позориште и прихода од Секретаријата за културу и спорт за конкретне пројекте.

Са друге стране трошкови овог предузећа, поред зарада за број запослених који се већ дужи број година смањује са 75 запослених 2017. године на 58 запослених 2019. године су врло високи без већих могућности да се исти битно смање.

Разлози су реални, предузеће у свом саставу има четири одвојене целине, односно објекта и то: Спортску халу и позоришну салу; објекат Соколског дома у Обреновцу; објекат биоскопа "Палеж" и објекат затворних и отворених базена, укупне површине 17000 м<sup>2</sup>.

Трошкови одржавања четири разуђена објекта су заиста велики ( струја, вода, грејање, одношење смећа, одржавње хигијене и др..) и на њихово смањење није могуће у великој мери утицати.

У наредном периоду, по Вашим препорукама овај програма ће се анализирати и наш задатак је да исти буде детаљнији по врсти трошка, износу средстава за период за који се пренос врши, а све у циљу лакшег правдања и наше контроле истих.

У складу са Законом о јавним предузећима Јавна предузећа оснивачу достављају Тромесечне извештаје о реализацији годишњег програма пословања. Поменути извештај приказује и начин коришћења субвенција.

ГО Обреновац је поступала у складу са прописима који се односе на доставу тих извештаја.

На основу Статута ГО Обреновац ( "Сл. лист грда Београда" број 19-14 – пречишћени текст и 73/14) а у вези члана 22 став 1 тачке 3 и 5 и члана 65 Закона о јавним предузећима ( "Сл. гласник РС" број 15/16) два пута годишње Скупштина градске општине Обреновац је давала Сагласност на Извештај о степену реализације Програма пословања са финансијским извештајем свих јавних предузећа чији је оснивач, као и Сагласност на Извештај о степену реализације посебних програма коришћења средстава буџета опредељених по основу субвенција оснивача.

За 2017. годину на све горе поменуте извештаје Скупштина ГО Обреновац дала Сагласност на седници одржаној 11. маја 2018. године.

У наредном периоду, у време доношења посебних програма за 2019. годину, нисмо још примили коначан извештај о ревизији сврисходности пословања од 14. децембра 2018 године, тако да део пропорука који се односи на документовану анализу достављених посебних програма нисмо у могућности да доставимо.



У том циљу Председник градске општине Обреновац је донео Решење о образовању радне групе за праћење и контролу доделе субвенција јавним и јавно комуналним предузећима из буџета ГО Обреновац број VIII – 01 бр. 020-4/26 од 16.03.2019. године којим су и конкретно задужена лица у ГО Обреновац за праћење активности наведених у решењу.

Чланови радне групе заједно са највишим руководством општине приликом припреме Одлуке о буџету за 2020. годину и наредне и доношења Посебних програма пословања вршиће детаљнију анализу тражених средстава корисника субвенција уз детаљно образложење висине и намене истих као и могућности за њихово стално смањење кроз доношење Упутства јавним предузећима како да субвенције планирају и утичу на њихово смањење и тржишну оријентацију у свом пословању.

**Доказ 7: Решење о образовању радне групе за праћење и контролу доделе субвенција јавним и јавно комуналним предузећима из буџета ГО Обреновац број VIII – 01 бр. 020-4/26 од 16.03.2019. године**

- **Препорука 3: Да успоставе адекватну контролу у планирању, коришћењу и извештавању о субвенцијама**

Праћење и контролу коришћења субвенција неопходно је успоставити у циљу контроле наменског трошења средства буџета, али и у циљу адекватног планирања субвенција за сваког корисника.

ГО Обреновац је донела два Правилника којим је регулисала трошење средстава буџета одобених по основу субвенција.

Први Правилник регулише поступак трошења средстава буџетског фонда за заштиту животне средине која се у највећем износу Одлуци о буџету планирану као субвенције јавним предузећима носиоцима реализације Програма коришћења средстава Буџетског фонда за заштиту животне средине ГО Обреновац.

Други Правилник је донет касније, односно када су јавна предузећа почела да доносе посебне програме коришћења средстава из буџета као субвенција оснивача.

Правилник је дефинисано услове које треба да испуне корисници средстава субвенција, поступак трошења, начин праћења наменског коришћења средстава и уговорених права и обавеза.

На тај начин се прати усаглашеност усвојених посебних програма јавних предузећа са планираним средствима у буџету ГО Обреновац по програмима, програмским активностима и пројектима.

Корисник субвенције дужан је да оснивачу, односно Одељењу за буџет и финансије Управе ГО Обреновац поднесе Захтев коришћење средства субвенција који садржи:

- назив корисника субвенција,
- назив предметне активности у финансијском плану корисника,
- назив предметне активности у плану набавки корисника субвенција,
- ознаку програмске активности/пројекта
- ознаку програмске активности у Програму коришћења Буџетског фонда, циља, мере, активности .... ако су у питању средства од накнаде за емисију SO<sub>2</sub> NO<sub>2</sub>, прашких материја и одложеног отпада;



- врсту расхода текући/капитални,
- износ средстава и
- текући рачун корисника

Уз наведени Захтев се прилаже и потребна документација дефинисана Правилником (копије предрачуна, рачуна, ситуација ...)  
Након контроле поднетог захтева и документације врши се пренос средстава кориснику субвенције.

По извршеној употреби средстава субвенција од стране корисника, овом Одељењу су дужни да доставе правдање средстава:

- оверен и потписан извод о преносу средстава позивајући се на захтев по коме су му та средства пренета и
- оверен и потписан рачун, уколико је пренос вршен авансно или по предрачуну

Документацију је потребно доставити најкасније у року од 7. дана од дана преноса средстава кориснику.

На основу Извештаја о ревизији сврсисходности пословања који нам је достављен и датих препорука закључак је да ће код ребаланса буџета за 2019. годину и доношења Одлуке за 2020. годину и измена и допуна посебних програма јавних предузећа поред формалне контроле које је успостављена и добро функционише: валидан и са планом усаглашен захтев, контрола документације, пренос и правдање утрошених средстава, формирано Радно тело заједно са навишим руководством општине и јавних предузећа анализирати висину тражених средстава за субвенције, начине и могућности да се смањи износ средстава за тражени расход, калкулације којом се дошло до висине тражених средстава и сл. и да ће све те анализе и закључци документовати (записисници, донете одлуке, закључци и сл.) у циљу доношења што валиднијих одлука при планирању, коришћењу и контроли датих субвенција из буџета.

Све ове активности ГО Обреновац ће предузимати у циљу стварања услова да јавна предузећа корисници текућих субвенција предузму мере за стварање услова за наплату пружених услуга како би обезбедила сопствена средства за покриће трошкова пословања, а у циљу тенденције смањења субвенција из године у годину. Код капиталних субвенција, као што је на нашем заједничком састанку и речено, ради се о преносу средстава јавним предузећима које се троше за инвестиције у комуналну инфраструктуру, највише у изградњу и санацију некатегорисаних и атарских путева, изградњу, одржавање и рационализацију мреже јавне расвете, изградњу и санацију водоизворишта, водоводне и канализационе мреже, набавку опреме... и других пројекта који утичу на повећање животног стандарда, заштиту животне средине и других садржаја који ће нашу општину учинити што бољим местом за живот и рад свих њених грађана.

**Доказ 8: Документација о преносу и преносу средстава субвенција (два примера)**



